

PENERAPAN QANUN PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM NOMOR 14 TAHUN 2003 TENTANG KHALWAT/MESUM DI KABUPATEN ACEH TIMUR*¹

Bustami

Dosen Fakultas Hukum dan Ketua LPPM Universitas Samudra
bustami.unsam@gmail.com

Abstract, Article 5 and Article 22 paragraph (1) Qanun No. 14 of 2003 on Seclusion/Mesum determines that every person prohibited from doing seclusion/nasty. In East Aceh, although cases of seclusion/nasty frequent, but in the last two years the case had never been transferred to the court (Court Syar'iyah), even cases of seclusion/nasty is often resolved through traditional settlement. This is of course contrary to the province of Aceh Qanun No. 14 of 2003 on Seclusion/Mesum, so interesting to be in a scientific study. This paper aims to determine how the application of Aceh Qanun No. 14 of 2003 on Seclusion/Mesum in East Aceh, whatever may be the factors supporting the implementation of Qanun, inhibiting factors and solutions that do overcome these obstacles. This study used empirical juridical. The result is expected that the improvements made to the provisions of Qanun of seclusion/nasty, allocation of adequate funds and the seriousness of the parties in the implementation of Aceh Qanun No. 14 of 2003 on Seclusion/Mesum in East Aceh District.

Abstrak, Pasal 5 dan Pasal 22 ayat (1) Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum menentukan bahwa setiap orang dilarang melakukan khalwat/mesum. Di Kabupaten Aceh Timur, meskipun kasus khalwat/mesum sering terjadi, tetapi dalam dua tahun terakhir belum pernah sekalipun kasusnya dilimpahkan ke pengadilan (Mahkamah Syar'iyah), bahkan kasus-kasus khalwat/mesum tersebut sering diselesaikan melalui penyelesaian adat. Hal ini tentu saja bertentangan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum, sehingga menarik untuk diangkat dalam suatu kajian ilmiah. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum di Kabupaten Aceh Timur, apa saja yang dapat menjadi faktor pendukung penerapan Qanun, faktor penghambat dan solusi yang dilakukan mengatasi hambatan tersebut. Dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Hasil penelitian ini diharapkan agar dilakukan penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan dalam Qanun tentang khalwat/mesum, alokasi dana yang memadai serta kesungguhan pihak-pihak terkait dalam penerapan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum di Kabupaten Aceh Timur.

Kata Kunci: Penerapan, Khalwat/Mesum, Kabupaten Aceh Timur.

Pendahuluan

¹ Tulisan ini telah diseminarkan pada Seminar Dosen Fakultas Hukum Universitas Samudra tahun 2014 di Aula Fakultas Hukum Universitas Samudra.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh memberikan 4 (empat) keistimewaan kepada Provinsi Aceh, yaitu

- Keistimewaan Bidang Agama
- Keistimewaan Bidang Pendidikan
- Keistimewaan Bidang Adat, dan
- Peranan Ulama.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 kemudian diperteguh posisinya dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang otonomi khusus Propinsi Daerah Istimewa Aceh menjadi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tersebut, selanjutnya disebut Undang-undang Keistimewaan Aceh, dikeluarkanlah beberapa Qanun tentang tindak lanjut pelaksanaan syari'at Islam, diantaranya Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum, selanjutnya disebut Qanun Khalwat/Mesum.

Menurut Al-Yasa' Abu Bakar, ada empat tujuan yang ingin dicapai dengan pelaksanaan Syari'at Islam:

“Pertama tujuan yang ingin dicapai dengan alasan agama (alasan teologis), bahwa pelaksanaan syarita Islam merupakan perintah agama, untuk dapat menjadi muslim yang lebih sempurna, yang lebih baik, yang lebih dekat dengan Allah SWT. Kedua tujuan dengan alasan psikologis, bahwa masyarakat akan merasa aman dan tentram karena apa yang berlaku disekitar mereka, kegiatan yang mereka jalani dalam pendidikan, dalam kehidupan sehari-hari dan seterusnya sesuai dan sejalan dengan kesadaran dan kata hati mereka sendiri. Ketiga tujuan dengan alasan hukum, masyarakat akan hidup dalam tata aturan yang lebih sesuai dengan kesadaran hukum rasa keadilan dan nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang ditengah masyarakat. Yang ke empat, tujuan dengan alasan ekonomi dan kesejahteraan sosial bahwa nilai tambah pada kegiatan ekonomi, serta kesetiakawanan sosial dalam bentuk tolong menolong baik untuk kegiatan ekonomi atau untuk kegiatan sosial akan lebih mudah terbentuk dan lebih solid. Anggota masyarakat di harapkan akan lebih rajin bekerja, akan lebih hemat dan juga lebih bertanggung jawab.”²

Qanun Propinsi NAD No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat atau mesum di sahkan pada tanggal 15 Juli 2003 sebagian di sebut oleh penjelasannya di maksudkan sebagai upaya pre-emptif, preventif dan pada tingkat optimum remedium sebagai usaha represif melalui penjatuhan *'uqubat* dalam bentuk *'uqubat ta'zir* yang dapat berupa *'uqubat cambuk* dan *'uqubat denda (gharamah)*.

² Al-Yasa' Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi NAD, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan.*, Edisi Ketiga, (Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2005), hlm. 81-82.

Menurut Pasal 1 angka 20 Qanun Khalwat/Mesum, pengertian Khalwat (mesum) adalah perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan.

Islam dengan tegas melarang perzinahan, sementara khalwat/mesum merupakan wasilah atau peluang terjadinya zina, maka khalwat/mesum juga termasuk salah satu jarimah (perbuatan pidana) yang di ancam dengan uqubat *ta'zir* sesuai kaidah syar'iyah yang berbunyi: (perintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu, mencakup prosesnya).

Agar Qanun ini dapat berlaku efektif, maka di samping lembaga penyidikan dan penuntutan, maka dilakukan juga pengawasan yang meliputi upaya pembinaan si pelaku oleh lembaga Wilayatul Hisbah yang merupakan salah satu bidang dari Badan Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah. Kepada masyarakat juga diberikan peranan untuk mencegah terjadinya jarimah khalwat/ mesum dalam rangka memenuhi kewajiban sebagai seorang muslim untuk melakukan amar ma'ruf nahi munkar. Peranan masyarakat ini tentu saja tidak dalam bentuk main hakim sendiri, tetapi tetap dalam koridor ketentuan perundang-undangan.

Bentuk ancaman '*uqubat cambuk* bagi pelaku khalwat/mesum, di maksudkan sebagai upaya memberi kesadaran bagi pelaku dan sekaligus menjadi peringatan bagi calon pelanggar lainnya untuk tidak melakukan jarimah khalwat/mesum. Di samping itu '*uqubat cambuk* akan lebih efektif karena memberi rasa malu dan tidak menimbulkan resiko bagi keluarga. Jenis '*uqubat cambuk* juga berdampak pada biaya yang harus di tanggung pemerintah menjadi lebih murah dibandingkan dengan jenis '*uqubat* lainnya seperti yang dikenal dalam KUHP.

Meskipun penerapan Qanun Khalwat/Mesum telah berlangsung selama 12 tahun dan pelanggarannya juga kerap terjadi, tetapi di Kabupaten Aceh Timur dalam dua tahun terakhir, belum pernah sekalipun kasus ini dilimpahkan ke Pengadilan (dalam hal ini Mahkamah Syar'iyah). Menurut data yang diperoleh dari Badan Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kabupaten Aceh Timur antara tahun 2013 – 2015 telah terjadi 59 (lima puluh sembilan) kasus khalwat/mesum, tetapi semuanya diproses melalui penyelesaian secara adat, tidak menurut ketentuan Qanun Khalwat/Mesum.

Dari latar belakang di atas, penulis merumuskan masalah mengenai bagaimana penerapan Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum di Kabupaten Aceh Timur, apa saja yang menjadi faktor pendukung dalam penerapan Qanun Khalwat/Mesum di kabupaten Aceh Timur, dan apa saja yang dapat menjadi faktor penghambat dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut.

Dalam penelian ini penulis menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan yuridis empiris (sosiologis). Menurut Zainuddin Ali, pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan yang melihat suatu kenyataan hukum di dalam masyarakat. Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat Pendekatan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum

bagi keperluan penelitian/penulisan hukum.³ Dalam hal ini akan dilihat perkembangan dan kenyataan dalam masyarakat Kabupaten Aceh Timur khususnya berkaitan dengan khalwat/mesum untuk selanjutnya diklarifikasi dan dikaitkan dengan ketentuan yang terdapat dalam Qanun Khalwat/Mesum.

Pada dasarnya setiap penerapan peraturan hukum berfungsi untuk mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya, hubungan manusia dengan sesama manusia, hubungan manusia dengan alam semesta bahkan hubungan manusia dengan dirinya sendiri. Hal ini tanpa mempermasalahkan bentuk dan sifat dari peraturan hukum tersebut, apakah dalam bentuk Undang-undang, Konvensi, Peraturan Daerah (Qanun), adat dan sebagainya. Peraturan hukum di samping mengatur tata kehidupan dalam masyarakat juga membatasi kebebasan seseorang untuk melakukan perbuatan-perbuatan tercela yang melanggar norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Menurut M. Hakim Nyak Pha, hukum mengatur hak dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh setiap orang dalam menggunakan dan menjalankan hak yang dimilikinya. Menurutnya, adanya peraturan hukum dalam setiap negara mutlak diperlukan karena salah satu tujuan hukum adalah mencapai keadilan dan kebenaran sehingga hukum baru dapat dikatakan adil apabila ada keseimbangan antara hak-hak dan kewajiban.⁴

Satjipto Rahardjo mengemukakan berbicara tentang penegakan hukum pada hakekatnya berbicara tentang ide-ide serta konsep-konsep yang dapat digolongkan sebagai sesuatu yang abstrak. Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. Proses dari perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakekat dari penegakan hukum.⁵

Namun yang perlu diperhatikan adalah penegakan hukum bukanlah suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya. Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan dalam masyarakat mempunyai kecendrungan-kecendrungan sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat dapat saja menjadi kendala baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan, maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan.⁶

Lahirnya Qanun Khalwat/Mesum merupakan salah upaya penegakan hukum (Islam) dalam masyarakat yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pergaulan bebas dalam masyarakat, khususnya antara laki-laki dan perempuan yang bukan muhrim yang menjurus kepada perbuatan zina. Perbuatan zina adalah suatu perbuatan yang sangat dimurkai dan pelakunya mendapat hukuman berat berupa hukuman cambuk dan rajam. Hal ini sesuai dengan petunjuk Allah dalam al-Qur'an Surat An-Nur (24) ayat 2 sebagai berikut:

³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet Kelima, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 175.

⁴ Safwan Idris et al., *Syari'at di Wilayah Syari'at*, (Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2002), hlm. 208.

⁵ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Geunta Publishing, 2009), hlm. 12.

⁶ *Ibid.*

“Perempuan yang berzina dan laki-laki yang berzina, Maka deralah tiap-tiap seorang dari keduanya seratus kali dera, dan janganlah belas kasihan kepada keduanya mencegah kamu untuk (menjalankan) agama Allah, jika kamu beriman kepada Allah, dan hari akhirat, dan hendaklah (pelaksanaan) hukuman mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman.”⁷

Qanun Khalwat/Mesum diharapkan dapat mempersempit ruang pelaku zina yang memang diawali dengan perbuatan khalwat/mesum yang merupakan salah satu penyakit masyarakat. Tetapi sejauhmana Qanun ini dapat mencegah khalwat/mesum merupakan hal yang masih terus dipertanyakan. Bahkan seperti yang terjadi di Kabupaten Aceh Timur, kasus pelanggaran terhadap Qanun Khalwat/Mesum menunjukkan terus mengalami peningkatan. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

No.	Tahun	Jumlah Kasus	Keterangan:
1.	2013	18	
2.	2014	19	
3.	2015	22	Sampai bulan Agustus 2015

Sumber: Data dari Badan Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kabupaten Aceh Timur Tahun 2013 – 2015.

Semua kasus-kasus ini diselesaikan melalui hukum ada oleh perangkat desa dan tokoh-tokoh adat di desa pelanggar masing-masing.⁸

Faktor-Faktor Pendukung

Penerapan Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum pada dasarnya ditujukan untuk mencegah anggota masyarakat sedini mungkin dari melakukan perbuatan yang mengarah pada zina. Dilihat dari konteks ini sebenarnya masyarakat haruslah memberikan dorongan yang kuat agar Qanun ini dapat berlaku secara efektif, sehingga secara umum warga dapat terlindungi dari perilaku tercela ini, apalagi masyarakat Aceh dikenal sebagai masyarakat yang religius.

Berikut ini dikemukakan beberapa hal yang menjadi faktor pendorong yang dapat menjadi dukungan bagi penerapan Qanun tentang Khalwat/Mesum tersebut.

1. Adanya Dasar Hukum

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh pada tanggal 4 Oktober tahun 1999 merupakan suatu langkah maju dalam penerapan syari’at Islam di Aceh. Latar belakang keluarnya Undang-undang ini dapat dilihat dari konsideran menimbang sebagai berikut:

⁷ Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qu’ar’ dan Terjemahannya*, Pelita III Tahun IV/ 1983/1984, hlm. 543.

⁸ Wawancara dengan Muzakkir, Kepala Bidang Penegakan Perundang-undangan Daerah dan Syari’at Islam, Badan Satuan Polisi dan Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kabupaten Aceh Timur, tanggal 19 Agustus 2015 (diolah).

- a. Bahwa sejarah panjang perjuangan rakyat Aceh membuktikan adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber dari kehidupan yang religius, adat yang kukuh dan budaya Islam yang kuat dalam menghadapi kaum penjajah;
- b. Bahwa kehidupan religius rakyat Aceh yang telah membentuk sikap pantang menyerah dan semangat nasionalisme dalam menentang penjajahan dan mempertahankan kemerdekaan merupakan kontribusi yang besar dalam menegakkan negara Kesatuan Republik Indonesia meskipun rakyat Aceh kurang mendapat peluang untuk menata diri;
- c. Bahwa kehidupan rakyat Aceh yang religius, menjunjung tinggi adat dan telah menempatkan ulama pada peran yang terhormat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan bersamaan dengan pengembangan pendidikan.

Melalui Undang-undang ini, Aceh dapat mengimplementasikan keinginan yang sejak dan lama telah dipendam yaitu melaksanakan syari'at Islam secara kaffah. Turunan dari Undang-undang ini kemudian melahirkan beberapa Qanun Aceh antara lain Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum. Karena itu dari segi yuridis formal penerapan Qanun tentang Khalwat/Mesum memiliki dasar hukum yang kuat.

Persoalan yang kemudian muncul adalah mengapa penerapan Qanun Khalwat/Mesum yang sudah memiliki dasar hukum yang kuat ternyata tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Idealnya sebuah Qanun dalam posisi seperti itu sudah dapat menjadi suatu ornament untuk merubah perilaku masyarakat ke arah yang lebih baik, atau paling tidak frekuensi khalwat/mesum semakin berkurang.

2. Kehidupan Masyarakat Aceh yang Religius

Bahwa kehidupan masyarakat Aceh sangat religius sudah diakui oleh banyak pihak bahkan hasil penelitian menunjukkan agama Islam masuk ke Nusantara adalah melalui Aceh.⁹ Begitu kuatnya agama Islam dengan masyarakat Aceh sehingga setiap sisi adat Aceh selalu dipengaruhi oleh agama Islam. Kuatnya hubungan ini disimbolkan oleh sebuah pepatah yang terkenal dalam masyarakat Aceh, yaitu, “agama ngoen adat han jeut cre, lage zat ngoen sifeut”, artinya agama (Islam) dengan adat tidak dapat dipisahkan, seperti zat dengan sifat.

Selain itu pada saat Aceh masih dalam bentuk kerajaan terkenal dalam masyarakat terkenal sebuah falsafah yang berbunyi, “Adat bak Poteu Meureuhom, hukom bak Syiah Kuala. Qanun bak putroe Phang, reusam bak Lakseumana”, yang dalam bahasa Indonesianya dapat diterjemahkan sebagai berikut: Raja berfungsi mengeluarkan peraturan umum untuk mengatur tata tertib kehidupan masyarakat. Ulama berfungsi untuk memberi fatwa tentang hukum Islam. Berkaitan dengan kehidupan adat dan kebiasaan masyarakat menjadi wewenang permaisuri. Sedangkan hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antar suku dalam kerajaan menjadi wewenang panglima perang. Adanya ketentuan ini di samping membuktikan kuatnya peranan agama dalam kehidupan

⁹ Muhammad Said, *Aceh Sepanjang Abad*, Medan, Perc. Waspada, 1980, hlm. 83.

masyarakat Aceh juga mengindikasikan bahwa sejak lama dalam Kerajaan Aceh telah mengenal pendelegasian wewenang atau kekuasaan (*distribution of power*) sebagai salah satu ciri negara modern. Berkaitan dengan ini Rusydi Ali Muhammad mengemukakan:

Sejak zaman kesultanan abad ke 17, Nanggroe Aceh telah menjadikan syari'at Islam sebagai landasan bagi Undang-undang yang diterapkan untuk masyarakatnya. Undang-undang ini disusun oleh para ulama atas perintah atau kerja sama dengan umara, yakni penguasa atau sultan. Lahirlah karya-karya besar berupa kitab-kitab yang menjadi rujukan para hakim dan semua aparat penegak hukum di Nanggroe Aceh pada saat itu. Diantara para ulama yang berkiprah pada waktu itu adalah Nuruddin Ar-Raniry (w. 1658 M), Syamsuddin Al-Sumatrani (w. 1661 M), dan Abdurrauf Al-Singkili (1615-1691). Sebuah karya yang lebih akhir adalah *Safinat al-Hukkam* yang ditulis oleh Jalal al-Din al-Tarusani.¹⁰

Untuk memberikan gambaran bagaimana kuatnya hubungan antara masyarakat Aceh dengan Islam juga dapat dilihat dari setiap sisi kehidupan masyarakat yang tidak terlepas dari simbol-simbol Islam, seperti penamaan anak, penerimaan tamu, banyaknya lembaga-lembaga pengajian (pesantren), dan sampai saat ini mayoritas masyarakat Aceh beragama Islam. Lebih jauh ketika berbicara tentang bagaimana syari'at Islam dapat diaplikasikan, Daniel Juned mengemukakan bahwa Aceh dan Syari'at Islam merupakan dua aspek yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Keduanya bagaikan dua sisi pada mata uang yang sama. Misi perjuangan Aceh dalam sejarah masa lalu dan upaya pengembalian martabatnya di masa kini pada dasarnya terletak pada agama atau syari'at. Agama bagi masyarakat Aceh tidak hanya merupakan simbol-simbol perjuangan dan politis, melainkan juga tujuan akhir dari perjuangan itu sendiri. Aceh betapapun kaya dan makmurnya, betapapun megah dan penuh pesonanya tak ada makna apa-apa tanpa Islam.¹¹

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa kehidupan rakyat Aceh tidak dapat dipisahkan dari Islam. Demikian juga dengan masyarakat Kabupaten Aceh Timur yang merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Aceh dimana penduduknya mayoritas pemeluk agama Islam. Meskipun lokasinya berdekatan dengan kota Metropolitan (Medan) tetapi fanatisme masyarakat terhadap agama sangat kental. Seorang tokoh masyarakat menyatakan, “walaupun banyak masyarakat kita kurang tekun melaksanakan ibadah shalat, tetapi fanatisme mereka terhadap agama sangat kuat. mereka akan sangat marah apabila agamanya dilecehkan. Demikian juga mereka sangat senang dan mendukung bila hukum dan ketentuan-ketentuan agama ditegakkan”.¹²

3. Pembentukan Instansi Terkait

¹⁰ Rusydi Ali Muhammad, *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh: Problem, Solusi dan Implementasi*, (Jakarta, Rogos Wacana Ilmu, 2004), hlm. 48.

¹¹ Safwan Idris et al., *Syari'at di Wilayah Syari'at*, (Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2002), hlm. 68.

¹² Wawancara dengan Tgk. Azharuddin, Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten Aceh Timur tanggal 19 Agustus 2015 (diolah).

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa untuk kelancaran pelaksanaan syari'at Islam di Provinsi Aceh, Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah membentuk lembaga-lembaga atau instansi terkait yang memiliki tugas pokok di bidang pelaksanaan syari'at Islam. Adapun instansi/ lembaga-lembaga tersebut adalah:

- a. Dinas Syari'at Islam Kabupaten Aceh Timur, yang dibentuk dengan Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 2 Tahun 2009 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah dalam Kabupaten Aceh Timur, dimana dalam pasal 36 ditentukan bahwa Dinas Syari'at Islam mempunyai tugas melaksanakan tugas umum dan khusus Pemerintah Kabupaten dan Pembangunan di bidang Pelaksanaan Syari'at Islam.

- b. Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah

Lembaga Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah juga dibentuk dengan Qanun Kabupaten Aceh Timur Nomor 4 Tahun 2013 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Satuan Polisi dan Pamong Praja Daerah Kabupaten Aceh Timur. Dalam Pasal 124 ayat (1) Qanun tersebut ditentukan bahwa Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah adalah perangkat Pemerintah Kabupaten di bidang penegakan kebijakan daerah dan syari'at Islam, ketentraman, ketertiban umum dan pembinaan operasional, penyidikan dan penindakan.

- c. Mahkamah Syar'iyah

Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dibentuk berdasarkan keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2003 tentang Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam Pasal 3 Ayat 1, keputusan Presiden dimaksud ditentukan bahwa kekuasaan dan kewenangan Mahkamah Syar'iyah dan Mahkamah Syar'iyah Provinsi adalah kekuasaan dan kewenangan Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama, ditambah dengan kekuasaan dan kewenangan lain yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat dalam ibadah dan syiar Islam yang ditetapkan dalam Qanun. Sementara itu di dalam ayat (2) dijelaskan bahwa kekuasaan dan kewenangan lain yang dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan secara bertahap sesuai dengan kemampuan kompetensi dan ketersediaan sumber daya manusia dalam kerangka sistem Peradilan Nasional.

- d. Keputusan Bersama Gubernur, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, Ketua Mahkamah Syar'iyah Provinsi, Ketua Pengadilan Tinggi dan Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam masing-masing Nomor 26/PKS/2004., Nomor: SKEP/62/VIII/2004., Nomor: B-1229/N.1/08/2004., Nomor: W1.UM.01.08-1604 tanggal 9 Agustus 2004, tentang operasionalisasi Kewenangan Mahkamah Syar'iyah.

Dalam Keputusan Bersama ini ditentukan bahwa kepolisian Daerah Nanggroe Aceh Darussalam mendidik, membina dan mengkoordinasikan operasional PPNS Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam untuk melakukan penyelidikan perkara pelanggaran Qanun

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan menerima hasil penyidikan dari PPNS dan selanjutnya menyerahkan berkas perkara kepada Kejaksaan atau Mahkamah Syar'iyah.

Selanjutnya Kejaksaan Tinggi beserta jajarannya menerima berkas perkara dari Kepolisian dan melakukan pelimpahan dan penuntutan ke Mahkamah Syar'iyah serta melaksanakan/eksekusi Putusan dan Penetapan Mahkamah Syar'iyah. Mahkamah Syar'iyah Provinsi beserta jajarannya menerima, memeriksa, mengadili dan memutus perkara sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Qanun.

Selanjutnya Pengadilan Tinggi beserta jajarannya memberi bantuan dan kerjasama yang diperlukan oleh Mahkamah Syar'iyah Provinsi dan jajarannya dalam penyelesaian perkara yang menjadi kewenangannya berdasarkan Qanun. Sementara Kantor Wilayah Departemen kehakiman dan HAM beserta jajarannya menerima tahanan dan terpidana pelanggaran Qanun untuk ditempatkan di Rumah Tahanan negara atau Lembaga Pemasyarakatan. Sedangkan hukum acara yang digunakan adalah hukum acara yang berlaku secara nasional kecuali ditentukan lain dalam Qanun. Peranan Gubernur, Bupati/Walikota beserta jajarannya adalah memfasilitasi pelaksanaan Keputusan Bersama.

E. Faktor-Faktor Penghambat

Kenyataan menunjukkan bahwa penerapan Qanun Khalwat/Mesum belumlah memiliki dampak sebagaimana yang diharapkan, dalam artian pada satu sisi masih banyak terjadinya kasus khalwat/mesum yang terjadi di Kabupaten Aceh Timur tidak diselesaikan menurut ketentuan Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum tersebut, sementara pada sisi lain kasus-kasus khalwat/mesum terus bertambah. Pada umumnya kasus-kasus khalwat/mesum sering diselesaikan secara adat. Kepala Bidang Penegakan Perundang-undangan Daerah dan Syari'at Islam Badan Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah (Satpol PP dan WH) Kabupaten Aceh Timur menyatakan bahwa pada umumnya warga masyarakat lebih menyukai kasus khalwat/mesum yang mereka lakukan diselesaikan secara adat, seperti membayar denda kepada masyarakat kampung setelah itu langsung melaksanakan pernikahan.¹³ Penyelesaian kasus secara adat lebih disukai karena lebih praktis dan tidak memakan biaya yang banyak dan waktu yang terlalu lama. Secara teoritis hambatan penerapan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum dapat diperinci sebagai berikut:

1. Kepastian Hukum Terhadap Pelaku Khalwat

Menurut Pasal 1 angka 1, ayat 2 dan ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Negara Indonesia adalah negara hukum. Di dalam penjelasannya yang merupakan penjelasan autentik menyebutkan "negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsaat*)". Penjelasan ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut azas negara hukum.

¹³ Wawancara dengan Muzakkir, Kepala Bidang Penegakan Perundang-undangan Daerah dan Syari'at Islam Badan Satpol PP dan WH Kabupaten Aceh Timur, tanggal 20 Agustus 2015 (diolah).

Sebagai negara hukum maka negara berkewajiban menjunjung hukum dan mewujudkan kepastian hukum tanpa kecuali. Untuk menjunjung kepastian hukum diatur pula hak-hak asasi warga negara dan kewajiban-kewajiban warga negara termasuk kewajiban mentaati hukum. Persoalan selanjutnya adalah ketika kasus-kasus khalwat hanya diselesaikan di kalangan masyarakat tanpa melalui proses hukum. Di tahun 2013 tidak ada satu kasus pun yang diselesaikan di pengadilan meski kasus khalwat disadari sangat tercela dan merusak keharmonisan rumah tangga dan masyarakat. Kebanyakan warga masyarakat enggan melaporkan lebih lanjut karena menganggap cukup hanya dengan diselesaikan secara adat. Dengan menghadirkan peutua gampong dan mengambil jalan sesuai dengan adat yang berlaku (hukum adat). Keadaan yang sama juga terjadi tahun 2014 sampai medio 2015. 59 (lima puluh sembilan) kasus khalwa/mesum, baik yang tertangkap tangan maupun laporan warga atau aparat gampong tidak diteruskan ke tahap penyidikan dan penuntutan. Kondisi ini tentu sangat meresahkan dan mengkhawatirkan, karena kalau hukuman yang setimpal tidak dijatuhkan dapat diprediksi kuantitas dan kualitas kasus khalwat/mesum akan kian bertambah.

Penyelesaian adat tidak menggugurkan proses hukum terhadap pelaku. Namun karena ketika proses adat telah memutuskan misalnya terhadap pelaku yang diketahui berkhalwat (dengan unsur perbuatan menjurus zina atau bahkan berzina) pelaku dinikahkan dan dianggap telah dihukum dengan menikah tersebut. Sebagian besar pelaku khalwat melarikan diri ataupun pindah tempat tinggal, sedang Wilayatul Hisbah yang diharapkan memberikan jalan keluar tidak memiliki kewenangan untuk menahan pelaku karena perannya hanya sebagai lembaga yang menangkap pelaku dan pemberi ingat.

Dalam Qanun Nomor 14 Tahun 2003, khalwat/mesum adalah “perbuatan bersunyi-sunyi antara dua orang mukallaf atau lebih yang berlainan jenis yang bukan muhrim atau tanpa ikatan perkawinan”. Perbuatan ini masuk dalam katagori perbuatan kemaksiatan yang dihukum dengan hukuman *Ta'zir*. Dalam pandangan fiqh “khalwat” dikategorikan sebagai “*muqaddimat al-zina*” (pengantar ke arah zina). Para ulama sepakat bahwa “Khalwat” adalah haram. Ini didasarkan pada ayat Al-Quran: “janganlah kamu mendekati zina”. Ruang lingkup khalwat disebutkan dalam Qanun Aceh tersebut adalah segala kegiatan, perbuatan dan keadaan yang mengarah kepada perbuatan zina. Larangan khalwat adalah pencegahan dini bagi perbuatan zina.

Unsur-unsur khusus dari pada jarimah khalwat yaitu: perbuatan bersunyi-sunyi, dilakukan oleh pria dan wanita yang bukan muhrim dan ada i'tikad yang jahat. Dalam beberapa hal, definisi ini kontradiktif dengan kenyataan, sebab secara tekstual, definisi tersebut tidak dapat menjerat nuansa khalwat yang dilakukan secara terang-terangan.

Oleh karena itu perbuatan “khalwat” sebagaimana yang dimaksud dalam Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003, sama dengan perbuatan kemaksiatan atau kemungkaran yang hukumannya lebih banyak bersifat moral belaka. Tindakan pemerintah dalam hal ini adalah “amar ma'ruf nahi munkar”. Di dalam syari'at terdapat berbagai penghalang agar manusia tidak terjerumus pada kejahatan atau hanya terkena pada bibit-bibit kerusakan. Karena itu, perhatian terhadap larangan lebih besar dibandingkan dengan perhatian terhadap perintah.

3. Terkikisnya Semangat Melaksanakan Syari'at

Seperti telah dikemukakan bahwa masyarakat Aceh adalah masyarakat yang religius, masyarakat yang segenap kehidupannya dijiwai oleh pengaruh agama Islam. Tetapi pelaksanaan syari'at Islam secara kaffah telah lama hilang dari kehidupan mereka. Sebelum kedatangan Belanda hukum yang berlaku di Aceh adalah hukum adat yang dijiwai oleh syari'at Islam, atau hukum adat yang telah disesuaikan dengan syari'at Islam. Namun setelah Belanda menaklukkan Aceh (akhir abad ke 19 dan efektif pada awal ke 20) pelaksanaan hukum Islam mulai dibatasi bahkan dalam bidang perdagangan dan pidana dihapuskan secara tegas.¹⁴ Sekaranglah rakyat Aceh memperoleh kesempatan kembali untuk melaksanakan syari'at Islam melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999. Dengan demikian boleh dikatakan, sudah hampir satu abad sebagian dari syari'at Islam hilang dari bumi Aceh.

Kondisi seperti ini tentu membuat Pemerintah Daerah dan masyarakat gamang dalam menyambut pelaksanaan syari'at Islam, ada yang tidak peduli dan sebahagian yang lain menyambutnya dengan penuh euphoria (berlebih-lebihan), bahkan yang tidak ada kaitan sama sekali dengan syari'at dianggap sebagai bagian dari syari'at.¹⁵ Sebagai contoh dapat di kemukakan timbulnya "pengadilan rakyat" pada akhir tahun 1999 dimana perempuan yang tidak berjilbab digunting rambutnya, atau pelaku khalwat yang dimandikan dengan air comberan dan diarak beramai-ramai.

Euphoria pelaksanaan syari'at seperti ini tentu saja bertentangan dengan ketentuan yang berlaku, dalam hal ini Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum dan adat istiadat yang berlaku dalam masyarakat Aceh sekaligus dapat memunculkan antipati masyarakat terhadap penerapan syari'at.

Pemerintah Kabupaten Aceh Timur sendiri sendiri tidak mengalami perubahan yang signifikan dengan pelaksanaan syari'at Islam termasuk pelaksanaan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003. Kepala Dinas Syariat Islam Kabupaten Aceh Timur menyebutkan bahwa sebenarnya Pemerintah Kabupaten Aceh Timur berkeinginan sekali agar syari'at Islam berjalan efektif di sini termasuk penerapan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat/Mesum, tetapi pemerintah mengusahan sosialisasi Qanun khalwat/mesum terlebih dahulu secara efektif, baru kemudian akan mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan Qanun. Keterbatasan-keterbatasan lain yang dihadapi seperti dana juga menjadi kendala tersendiri, baik dana untuk sosialisasi maupun untuk pelaksanaan eksekusi keputusan Mahkamah Syar'iyah.¹⁶

4. Belum ada model Pelaksanaan Syari'at Islam di Aceh

Hambatan lainnya dalam pelaksanaan syari'at Islam di Aceh adalah belum ada daerah atau masyarakat yang telah berhasil melaksanakan syari'at Islam yang dapat dijadikan model atau contoh dalam upaya pelaksanaan syari'at Islam di Aceh. Syari'at Islam yang diterapkan di suatu tempat pasti merupakan syari'at Islam yang telah ditafsirkan atau disesuaikan dengan kebutuhan setempat. Karena itu seperti diungkapkan

¹⁴ Al-Yasa' Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi NAD, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Edisi Ketiga, (Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2005), hlm. 113.

¹⁵ Wawancara dengan Tgk. Mudawali Ibrahim, Anggota DPRK Aceh Timur tanggal 23 Agustus 2015 (diolah).

¹⁶ Wawancara dengan Syukri, Kepala Dinas Syariat Islam Kabupaten Aceh Timur, tanggal 23 Agustus 2015 (diolah).

Al-Yasa' Abubakar, walaupun syari'at Islam pada hakikatnya adalah satu tetapi setelah diterapkan maka dia sampai batas tertentu akan saling berbeda karena harus "disesuaikan" dengan keadaan dan kebutuhan setempat.¹⁷ Wilayah atau daerah yang sekarang melaksanakan syari'at Islam (misalnya Arab Saudi, Sudan, Iran, Pakistan dan Nigeria) pada umumnya mempunyai lingkungan dan keadaan yang sampai batas tertentu berbeda dengan keadaan dan lingkungan yang ada di Aceh.

Berbeda dengan Al-Yasa', Hafidh Abdurrahman mengemukakan khusus di Arab Saudi yang tegas menyatakan sebagai negara Islam, Al-Quran dan Sunnah sebagai Undang-Undang Dasar, praktek syari'at dijamin dan kebijakan Raja diambil berdasarkan hukum syari'at. Sedangkan Yordania yang juga berbentuk monarki kendati tidak menyebut sebagai negara Islam tetapi Islam dijadikan sebagai agama negara seperti kebanyakan negara Arab lainnya.¹⁸

Dikaitkan dengan Qanun Khalwat/Mesum yang kini diterapkan di Aceh maka sebenarnya memang belum ada contoh sama sekali yang pernah diterapkan di daerah/tempat lain. Bahkan hukuman yang dijatuhkanpun adalah berupa *ta'zir*, yaitu hukuman yang dirancang oleh pihak berwenang untuk menimbulkan efek jera bagi pelakunya. Idealnya meskipun hukuman *ta'zir*, tetapi apabila diterapkan secara konsisten maka besar kemungkinan volume kasus khalwat/mesum masyarakat dapat ditekan sekecil mungkin.

Menurut Kepala Dinas Syari'at Islam Kabupaten Aceh Timur, penerapan Qanun Khalwat/Mesum sebenarnya merupakan langkah maju yang dilakukan Pemerintah Aceh untuk menekan kasus khalwat/mesum sebagai salah satu penyakit masyarakat yang dapat mencegah terjadinya perbuatan zina. Dan perbuatan zina tentu memberikan pengaruh ke berbagai sektor kehidupan masyarakat seperti kerusakan moral, penyakit, kerusakan rumah tangga dan lahirnya anak-anak di luar nikah. Tetapi dalam prakteknya kita menghadapi banyak kendala, karena belum semua pihak memiliki persepsi yang sama dalam penegakan syariat.¹⁹

Pada dasarnya meskipun belum ada model dari pelaksanaan syariat dari daerah/negara lain, tidaklah boleh menjadi alasan untuk tidak melaksanakan syariat secara kaffah, karena ketentuan dan piranti hukum telah lengkap dalam artian telah memiliki dasar hukum yang kuat yaitu Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya.

7. Penerapan Qanun Khalwat/Mesum tidak Menyeluruh

Kendala lainnya dalam penerapan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah bahwa Qanun ini tidak dapat dikenakan kepada seluruh komponen masyarakat, meskipun mereka bertempat tinggal dalam wilayah Aceh. Dalam ketentuan sebenarnya Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 sesuai penjelasan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) telah menggariskan bahwa Qanun ini berlaku untuk setiap orang

¹⁷ Al-Yasa' Abubakar, *Syari'at Islam di Provinsi NAD, Paradigma, Kebijakan dan Kegiatan*, Edisi Ketiga, (Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2005), hlm. 116.

¹⁸ Ampuh Devayan, *Polemik Penerapan Syariat Islam*, (Banda Aceh, 2004), hlm. 60.

¹⁹ Wawancara dengan Syukri, Kepala Dinas Syariat Islam Kabupaten Aceh Timur, tanggal 23 Agustus 2015 (diolah).

yang bertempat tinggal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan beragama Islam, tetapi dalam kenyataannya meskipun sering melakukan khalwat/mesum, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota kepolisian tidak pernah di proses sebagaimana layaknya masyarakat biasa.

Sebagai contoh kecil, dalam tahun 2008 di Kota Langsa (pemekaran dari Kabupaten Aceh Timur) pihak Wilayatul Hisbah setempat pernah menangkap 3 (tiga) pasangan khalwat/mesum yang melibatkan anggota TNI/ dan Polri, tetapi tidak ada proses lanjutannya. Menurut Dinas Syariat Islam Provinsi Aceh, Hukuman cambuk dan denda dalam Qanun Nomor 14 Tahun 2003 tidak dikenakan kepada anggota TNI dan Polri dikarenakan mereka memiliki hukuman tersendiri dari institusi mereka sendiri.²⁰ Kenyataan bahwa anggota TNI dan Polri tidak dikenakan sanksi hukum walaupun mereka jelas-jelas melakukan khalwat/mesum tentu saja sangat mencederai rasa keadilan dan menyulitkan penerapan Qanun Nomor 14 Tahun 2003.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Penerapan Qanun Khalwat/Mesum di Kabupaten Aceh Timur belum efektif sehingga sulit mencapai sasaran yang diharapkan, yaitu menurunkan kasus-kasus khalwat/mesum sebagai salah satu penyakit masyarakat.
- b. Penerapan Qanun Khalwat/Mesum pada dasarnya memiliki faktor pendukung yang sangat signifikan, seperti adanya dasar hukum yang kuat, lembaga-lembaga yang kredibel dan karakteristik masyarakat Aceh yang Islami.
- c. Beberapa faktor dapat menjadi hambatan dalam penerapan Qanun Khalwat/Mesum diantaranya pelaku tidak dapat ditahan sesuai ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) sehingga kesempatan tersangka menghindari eksekusi sangat terbuka, terjadinya diskriminasi dalam penerapan dan minimnya dana baik untuk sosialisasi maupun untuk pelaksanaan eksekusi. Jalan keluar yang ditempuh saat ini adalah hanya dengan mengintensifkan sosialisasi Qanun Khalwat/mesum sehingga diketahui oleh semua lapisan masyarakat.

Saran

Agar penerapan Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 semakin efektif dalam kerangka pencegahan terjadinya khalwat/mesum di Kabupaten Aceh Timur, penulis menyarankan sebagai berikut:

- a. Dalam pelaksanaan penerapan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat/Mesum seharusnya tidak diskriminatif terhadap kelompok tertentu, sehingga siapapun yang bersalah melakukan perbuatan khalwat/mesum dapat diproses sampai ke Mahkamah Syar'iyah. Dengan demikian

²⁰ Ampuh Devayan, *Polemik Penerapan Syariat Islam*, (Banda Aceh: 2004), hlm. 2.

hukum semakin berwibawa dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap institusi dan aparat penegak hukum.

- b. Sudah saatnya Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat/Mesum direvisi dan disempurnakan sampai tidak ada celah bagi pelanggarnya untuk mangkir atau menghindar dari jeratan hukum.
- c. Diperlukan upaya yang sungguh-sungguh dari aparat penegak hukum untuk menerapkan peraturan dengan penuh rasa tanggung jawab, sehingga keamanan, ketertiban dan keadilan dapat terwujud dengan sebenar-benarnya di tengah-tengah kehidupan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, Al-Yasa'. *Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Ach Darussalam: Paradigma, Kebijakan dan Tindakan*, Edisi Ketiga, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2005.
- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Kelima, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Dan Terjemahannya*, Pelita III Tahun IV/1983/1984.
- Devayan, Ampuh. *Polemik Penerapan Syari'at Islam*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004.
- Idris, Safwan, et al., *Syari'at Di Wilayah Syari'at*, Banda Aceh: Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2002.
- Muhammad, Rusydi Ali. *Revitalisasi Syari'at Islam Di Aceh: Problem, Solusi dan Implementasi*, Jakarta: Rogos Wacana Ilmu, 2004.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Geunta Publising, 2009.
- Said, Muhammad. *Aceh Sepanjang Abad*, Medan: Perc. Waspada, 1980.